



Strasbourg, le 24 septembre 2009

CDL-EL(2009)022*
Or. angl.

Etude n° 477 / 2008

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

**PROJET DE LIGNES DIRECTRICES
RELATIVES À UN STATUT INTERNATIONALEMENT RECONNU
DES OBSERVATEURS D'ELECTIONS**

sur la base des observations de
M. Owen MASTERS (expert, Royaume-Uni)
M. Valeriy MUSIN (membre suppléant, Fédération de Russie)
M. Olivier POHLER (expert, France)
M. Ángel SANCHEZ NAVARRO (ancien membre suppléant, Espagne)

**Le présent document a été classé en diffusion restreinte le jour de sa publication. Il sera déclassifié un an après sa publication, conformément aux règles énoncées dans la Résolution CM/Res (2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe, sauf si la Commission de Venise en décide autrement.*

Ce document ne sera pas distribué en salle, veuillez vous munir de cet exemplaire.

www.venice.coe.int

Introduction

1. *A la suite du rapport relatif à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections¹ adopté par la Commission de Venise à la demande de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la nécessité d'élaborer des recommandations visant à reconnaître au niveau international un tel statut est devenue évidente.*

2. *A cette fin, et en vue d'avoir une vision globale de l'observation des élections dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi qu'une vue d'ensemble des législations nationales en la matière, les rapports des missions d'observation électorale de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et les rapports similaires du BIDDH/OSCE sont examinés dans le détail dans le présent document².*

3. *Avant d'examiner le fond, il convient de faire une distinction entre l'évaluation et les observations des observateurs électoraux. De par leur mission d'observation, les observateurs suivent le processus électoral et rassemblent, sur le terrain, des informations sur des éléments donnés de ce processus qui leur permettent de procéder à des évaluations de ce dernier ; ces évaluations figurent généralement dans les rapports complets définitifs des missions d'observation des élections.*

4. *S'inspirant du rapport relatif à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections³ et du résumé des recommandations relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections⁴, la Commission de Venise propose dans le présent document des lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections.*

5. *Les présentes lignes directrices tiennent dûment compte de la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et du Code de bonne conduite des observateurs électoraux internationaux⁵. Pour ne pas faire double emploi avec les lignes directrices relatives à la Déclaration existante de principes pour l'observation internationale d'élections, les présentes lignes directrices visent à promouvoir un statut internationalement reconnu des observateurs internationaux et nationaux d'élections dont les droits et les devoirs devraient être aussi semblables que possibles, alors que la Déclaration de principes traite des droits et des devoirs des observateurs internationaux d'élections.*

¹ Rapport relatif à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections, sur la base des observations de M. Valeriy Musin (membre suppléant, Fédération de Russie), de M. Owen Masters (expert, Royaume-Uni), de M. Olivier Pohler (expert, France) et de M. Ángel Sanchez Navarro (membre, Espagne), adopté par la Commission de Venise lors de sa 78^e session plénière (Venise, 13-14 mars 2009, CDL-AD(2009)020rev, [www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)020rev-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)020rev-f.asp)).

² Pour les rapports du BIDDH/OSCE, voir www.osce.org/odihr-elections/14207.html. Pour les rapports de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, voir www.assembly.coe.int.

³ Voir la note de bas de page n° 1 ; CDL-AD(2009)020rev.

⁴ Résumé des recommandations relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections, sur la base des observations de M. Valeriy Musin (membre suppléant, Fédération de Russie), de M. Owen Masters (expert, Royaume-Uni), de M. Olivier Pohler (expert, France) et de M. Ángel Sanchez Navarro (membre, Espagne), adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 29^e réunion et par la Commission de Venise lors de sa 79^e session plénière (Venise, 11-13 juin 2009, CDL-AD(2009)026, [www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)026-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)026-f.asp)).

⁵ Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et Code de conduite des observateurs électoraux internationaux et Serment devant accompagner le Code de conduite des observateurs électoraux internationaux préparés par la Division électorale d'aide des Nations Unies (UNEAD), l'Institut démocratique national pour les affaires internationales (NDI) et le Centre Carter (TCC), entérinés par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 14^e réunion (Venise, 20 octobre 2005) et la Commission de Venise lors de sa 64^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2005, CDL-AD(2005)036, [www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)036-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)036-f.asp)).

6. *Aucun instrument international ne garantit des droits et des devoirs similaires pour les observateurs nationaux d'élections, ce qui est notamment l'objet des présentes lignes directrices, d'où la nécessité de faire preuve de circonspection lors de leur mise en oeuvre au niveau national.*

7. *De plus, les présentes lignes directrices ne portent pas sur les droits fondamentaux, par exemple le droit de participer aux affaires publiques, la liberté d'association, le droit d'accès à l'information, la liberté d'expression, de parole, de circulation ni sur tout autre droit relatif aux élections consacré dans les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et dans d'autres instruments internationaux. Ces droits fondamentaux s'appliquent cependant aux organisations d'observation d'élections.*

8. *Le présent document a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa ... réunion (Venise, ...) et par la Commission de Venise lors de sa ... session plénière.*

I. Nécessité de lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections

9. Si l'on veut tenter de définir un statut pour les observateurs d'élections qui soit reconnu au niveau international, il faut partir du principe qu'à un statut donné correspond une fonction particulière. La particularité des observateurs électoraux tient à leur activité, c'est-à-dire l'observation, qui exclut toute participation active au processus réservé aux membres de la classe politique, aux niveaux local, régional et national. Par conséquent, l'exercice de leur fonction d'observateur justifie la reconnaissance de droits particuliers, et leur statut devrait reposer sur une série de droits et de devoirs expressément énoncés.

10. Les principales conditions d'exercice des missions d'observation des élections devraient être définies dans un mémorandum d'accord ou dans un autre document de référence établi d'un commun accord par les autorités publiques et les autorités électorales. Ce document devrait donner des orientations pour établir un statut pour les observateurs d'élections qui soit reconnu au niveau international et énoncer les principaux objectifs visés par les missions d'observation d'élections ainsi que les moyens mis à leur disposition, et notamment les droits et devoirs des observateurs. Un tel document international devrait faciliter l'adoption d'un statut unique des observateurs d'élections par les pays parties à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et également, espère-t-on, au-delà de l'Europe.

11. Pour garantir le bon déroulement des missions d'observation d'élections, il importe de définir les droits et devoirs des observateurs d'élections mais aussi les engagements correspondants des pays hôtes.

12. Les observateurs internationaux et nationaux d'élections devraient suivre les mêmes principes et avoir les mêmes droits et devoirs, malgré l'existence de normes spécifiques dans les législations électorales internes (formalités particulières telles que les invitations officielles, l'accréditation, etc.) et en dépit de la nationalité étrangère des observateurs ; de leur côté, les observateurs nationaux d'élections devraient bénéficier des droits dont jouissent les citoyens pour participer aux affaires publiques.

13. En rappelant les normes et textes internationaux qui traitent des droits et des devoirs des observateurs d'élections et en donnant une vue d'ensemble des législations électorales nationales comprenant ou non des dispositions dans ce domaine, le rapport relatif à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections⁶ met en évidence les différences qui

⁶ Voir le rapport relatif à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections (note de bas de page n° 1, CDL-AD(2009)020rev), partie I., résumant les normes et textes internationaux relatifs aux droits et aux devoirs des observateurs d'élections, dont :

existent dans les législations et les dispositions juridiques non contraignantes nationales et internationales. Il plaide donc en faveur d'un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections. La Commission de Venise recommande en conséquence d'élaborer des lignes directrices à ce sujet et propose, à cette fin, les orientations suivantes.

14. Dans la mesure du possible, les observateurs nationaux d'élections devraient jouir des mêmes droits et libertés que ceux proposés pour les observateurs internationaux.

15. Un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections aurait plus de portée si tous les pays parties à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales l'adoptaient et l'incorporaient dans leur législation interne.

16. Les principales lignes directrices découlant de la pratique et du droit nationaux et internationaux, ainsi que des rapports et des avis tels que ceux cités dans la première partie du présent document, pourraient servir à élaborer des lignes directrices générales relatives au statut des observateurs d'élections. Une première proposition de lignes directrices est présentée ci-dessous.

17. Figurent ci-après des lignes directrices non exhaustives qui couvrent les domaines de l'évaluation de l'observation d'élections (**A**) et les droits et les devoirs (**B**) des observateurs internationaux et nationaux d'élections.

II. Lignes directrices relatives à l'observation d'élections

18. La possibilité, pour les observateurs internationaux, de participer à un processus d'observation des élections devrait être la plus large possible. De plus, les missions internationales d'observation devraient pouvoir identifier les organisations nationales non partisans actives dans ce domaine qui jouissent d'une bonne crédibilité et, au besoin, coopérer avec elles. L'activité d'observation internationale devrait notamment consister à évaluer dans quelle mesure les organisations nationales d'observation sont à même de mener leurs activités sans restriction ou acte d'ingérence injustifié et à rendre compte.

19. L'observation d'une élection ne se limite pas au seul jour du scrutin ; elle devrait viser à déterminer si des irrégularités se sont produites avant et après le jour du scrutin. Observer l'intégralité du processus électoral est le seul moyen de s'assurer que l'élection s'est déroulée dans le respect du droit et a été organisée de manière démocratique et transparente. Les observateurs doivent être en mesure de constater toute entrave injustifiée, par la législation, l'Etat et/ou les agents électoraux, à l'exercice des droits électoraux, qui sont garantis par la loi, la Constitution ou les instruments des droits de l'homme applicables. La qualité du cadre législatif est donc essentielle et doit être évaluée de même que, le cas échéant, l'intérêt que présentent des amendements et des réglementations nouvelles.

20. Le rôle des observateurs électoraux ne doit pas se limiter au jour du scrutin ni au processus électoral au sens strict. Au contraire, une mission d'observation électorale, comprenant des experts et des observateurs à court et à long terme, devrait pouvoir couvrir les domaines d'évaluation correspondant à l'ensemble du processus électoral⁷. L'observation des

-
- la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections de l'Organisation des Nations Unies du 27 octobre 2005 (cette déclaration ne porte que sur l'observation internationale) (CDL-AD(2005)036) ;
 - le Document de Copenhague, 1990, OSCE ;
 - la Convention sur les normes en matière d'élections démocratiques et les droits et libertés électoraux dans les Etats membres de la Communauté d'Etats indépendants, 7 octobre 2002 (CDL-EL(2006)031) ;
 - le Code de bonne conduite en matière électorale, Commission de Venise (CDL-AD(2002)023rev).

⁷ Ces domaines sont développés notamment sur la base du Manuel pour l'observation électorale de l'Union européenne (page 24 de la version anglaise) ; disponible à l'adresse suivante :

élections comporte donc trois étapes : la période préélectorale, le jour du scrutin et la période postélectorale.

A. Observation d'élections : domaines d'évaluation

Période préélectorale

21. Le processus d'observation devrait tout d'abord s'intéresser à l'élaboration de la loi électorale, ce qui peut être fait par le biais de la consultation et pas nécessairement par une observation en personne.

22. L'observation préélectorale devrait également porter sur de nombreux autres domaines du processus électoral, pour veiller à ce que l'ensemble des partis et des candidats bénéficient des mêmes chances, et devrait être garantie par la loi⁸.

23. La période préélectorale couvre les domaines suivants :

- i) contexte politique ;
- ii) cadre juridique (y compris système électoral et délimitation des circonscriptions) ;
- iii) administration des élections ;
- iv) inscription des électeurs et mise à jour des listes électorales ;
- v) inscription des partis politiques et des candidats ;
- vi) financement des campagnes électorales ;
- vii) activités dans le cadre des campagnes électorales ;
- viii) comportement des médias des secteurs public et privé ;
- ix) liberté d'expression de tous les candidats et partis ;
- x) droits de l'homme (y compris participation des femmes et des minorités) ;
- xi) rôle de la société civile.

Période électorale

24. Le jour du scrutin est le moment fort du processus électoral.

25. La période électorale comprend donc le vote, y compris par des moyens spéciaux (vote électronique, vote par correspondance, vote par procuration, vote avec urne mobile...).

Période postélectorale

26. A l'issue du scrutin, plusieurs processus sont engagés pour vérifier et confirmer l'élection des candidats et partis/entités/alliances de partis politiques. Ces processus devraient être garantis par la loi et appliqués dans la pratique.

27. La période postélectorale recouvre les domaines suivants :

- i) décompte des voix ;
- ii) réconciliation des résultats électoraux ;
- iii) transmission et publication des résultats ;
- iv) procédures de recours ;
- v) prise de fonction des élus.

28. En ce qui concerne les procédures de recours, il n'est pas inhabituel, après une élection, d'observer le processus des réclamations ou des recours. Il doit exister, dans tous les pays, un système effectif de recours dans le cas où il est estimé que le droit électoral n'a pas été

http://ec.europa.eu/geninfo/query/search_en.html.

⁸ Pour des éléments plus substantiels relatifs notamment au jour du scrutin, voir le Handbook for Long-Term Election Observers (« LTOs ») de l'OSCE. Pour plus d'informations : www.osce.org/odihr/item_11_24088.html.

respecté. Les Etats devraient permettre aux organisations internationales et nationales d'observation électorale d'observer cette partie du processus électoral et cela devrait être garanti par la loi.

B. Lignes directrices concernant les observateurs internationaux et nationaux d'élections

1. Droits des observateurs internationaux et nationaux d'élections

29. En principe, les observateurs internationaux et nationaux d'élections devraient jouir de tous les droits fondamentaux considérés comme des conditions de base pour la tenue d'élections démocratiques :

- i) la possibilité, pour les observateurs nationaux et internationaux, de participer à une mission d'observation électorale devrait être la plus large possible.
- ii) Les organisations internationales et nationales d'observation électorale devraient être invitées suffisamment à l'avance pour pouvoir observer pleinement le processus.
- iii) Les observateurs électoraux doivent bénéficier d'une large accréditation, au niveau géographique (zones d'observation, locaux) et dans le temps (pour couvrir toutes les étapes du processus électoral). Dans le cadre de leur accréditation officielle, ils devraient avoir librement accès à tous les locaux officiels et électoraux, y compris ceux ouverts au public (en particulier les bureaux de vote) pour pouvoir observer l'élection sur l'ensemble du territoire, ainsi qu'à tous les documents, sur demande, pour pouvoir s'acquitter de leurs fonctions officielles. De plus, cette accréditation devrait les protéger contre toutes pressions, perturbations, menaces ou représailles de la part des autorités publiques, qui devraient être tenues responsables de toute mesure arbitraire prise à l'encontre des observateurs électoraux accrédités. Par conséquent, l'Etat doit garantir qu'aucune autorité gouvernementale, électorale ou chargée de la sécurité n'interviendra dans le processus de sélection des membres de la mission internationale ou nationale d'observation électorale, ni ne tentera d'en limiter les effectifs. De plus, des garanties devraient être données pour empêcher les autorités nationales de refuser une accréditation sur la base de la nationalité des observateurs. Les accréditations devraient par ailleurs être données rapidement et en tout état de cause avant le jour du scrutin ; en cas de refus d'accréditation, les observateurs nationaux devraient disposer d'un système effectif de recours.
- iv) L'accès devrait être facilité pour l'observation d'élections régionales ou locales.
- v) L'ensemble des observateurs devraient pouvoir circuler librement dans tout le pays.
- vi) Les raisons pour lesquelles certains lieux ne sont pas ouverts aux observateurs (par exemple, pour des raisons de sécurité) devraient être données et les restrictions plus vastes imposées aux observateurs devraient être prévues par la loi de manière objective et raisonnable.
- vii) L'accès des observateurs à tous les stades du processus électoral devrait être garanti, tout comme la possibilité d'observer ce processus et le droit de participer à une quelconque activité publique. Par conséquent, l'observation ne devrait pas se limiter au seul jour du scrutin ; elle pourrait porter sur les différentes étapes du processus électoral, comme l'inscription des électeurs, l'enregistrement des candidats, la campagne et la couverture médiatique, le jour du scrutin et la procédure de vote, le décompte des voix et la procédure de recours. Elle devrait également couvrir les

systèmes de vérification, d'audit et d'essai du vote électronique, du vote par correspondance et autres technologies.

- viii) Il devrait être possible d'observer l'intégralité du processus électoral⁹ lorsqu'il a lieu en dehors des sites électoraux. D'après le code de bonne conduite en matière électorale, « la loi doit indiquer très clairement les lieux où les observateurs ne peuvent pas se rendre »¹⁰, conformément au principe de proportionnalité.

En toute logique, cette règle ne concerne pas les réunions d'instances supérieures (Commissions électorales centrales, tribunaux, voire cours constitutionnelles), dont les décisions motivées sont rendues publiques et peuvent généralement faire l'objet de recours.

- ix) Les observateurs électoraux devraient avoir un accès, sans restriction, à toutes les personnes liées au processus électoral, ainsi qu'à tous les partis et candidats, y compris ceux qui sont disqualifiés et ceux qui se sont retirés de l'élection. Ils devraient donc être libres de prendre contact avec les partis politiques, alliances de partis, candidats, électeurs, citoyens et personnalités politiques ainsi qu'avec les membres des instances électorales. De manière plus générale, ils devraient pouvoir contacter et interroger toute personne présente dans les lieux de vote (notamment les membres des commissions électorales et les électeurs), sauf si celle-ci s'y oppose.
- x) Les observateurs électoraux devraient avoir accès, au besoin, aux résultats des décisions concernant des recours portant sur une violation de la loi lors de l'élection.
- xi) La liberté d'une mission internationale ou nationale d'observation de publier, sans ingérence aucune, des déclarations et des rapports publics contenant ses conclusions et ses recommandations sur les processus et événements liés à l'élection devrait être garantie. Les observateurs devraient avoir le droit de faire part librement au chef de mission, par des fiches, des notes et d'autres moyens techniques, de leur avis professionnel et non partisan concernant le déroulement du processus électoral, dans le plein respect des droits des électeurs, et notamment du principe de secret du vote.
- xii) Les missions d'observation électorale, qui sont témoins d'irrégularités devant être rectifiées, devraient avoir le droit de faire des suggestions ou des commentaires (avec prudence, respect et en toute confidentialité) aux autorités chargées des opérations électorales.
- xiii) Les observateurs électoraux devraient avoir le droit de copier ou d'obtenir des copies de documents électoraux (procès-verbaux des résultats du scrutin par exemple).
- xiv) Il faudrait garantir qu'aucune autorité publique n'exercera de pressions, ne menacera d'engager des poursuites ni n'usera de représailles contre tout ressortissant ou citoyen étranger qui travaille pour une mission internationale ou nationale d'observation électorale ou fournit des informations à cette dernière.

30. L'ensemble de ces droits devrait s'exercer avec une discrétion maximale, sans troubler ni gêner le déroulement des opérations électorales. D'autres droits parfois pris en considération sont inhérents au processus électoral (le droit de prendre connaissance des documents électoraux par exemple) ; ils devraient donc éventuellement être considérés non seulement

⁹ Voir le point n° iii.

¹⁰ CDL-AD(2002)023rev, II., 3.2, c.

comme des « droits » de tout observateur mais aussi comme des « devoirs » des organisations (partisanes ou non, nationales ou internationales) qui ont l'intention de constituer une équipe d'observation électorale. Cette condition ne peut, de toute évidence, être remplie qu'avec l'aide des autorités dans le respect de la législation.

2. Devoirs des observateurs internationaux et nationaux d'élections

31. Les observateurs d'élections doivent respecter les lois du pays (hôte), ainsi que l'autorité des responsables du processus électoral. Le statut d'observateur électoral implique le respect rigoureux du cadre juridique du pays dans lequel se tiennent les élections ainsi que du principe d'impartialité et de non-ingérence, ce qui suppose qu'un observateur (qu'il soit ressortissant du pays ou étranger) ne participe pas activement au processus ni ne s'en mêle, mais s'en tient à observer le processus (tel qu'il est, se déroule réellement) afin de donner un avis compétent (sur le plan technique ou politique) concernant ses caractéristiques et le respect de différentes normes (techniques ou politiques). Par conséquent, les observateurs électoraux et les équipes d'observateurs dans leur ensemble :

- i) devraient toujours être en possession de leurs pièces d'identité ;
- ii) ne devraient jamais faire entrave au bon déroulement du processus électoral, sur quelque aspect que ce soit ; ils ne doivent pas intervenir dans le processus électoral ;
- iii) devraient rédiger leurs rapports (et leurs suggestions, le cas échéant) et tirer leurs conclusions en toute liberté, avec le plus grand professionnalisme et dans le strict respect de l'impartialité (cette exigence concerne davantage la mission d'observation d'élections dans son ensemble) ;
- iv) devraient, à tout moment, et même pendant leurs loisirs, se comporter de manière sensée et irréprochable dans le cadre de la haute mission qui leur est confiée ;
- v) doivent se montrer respectueux à l'égard des agents électoraux et autres autorités nationales. Ils doivent suivre toute instruction légale émanant des autorités électorales ou chargées d'assurer la sécurité du pays hôte ;
- vi) doivent fonder leurs conclusions sur des preuves concrètes et vérifiables et se garder de tirer des conclusions hâtives ;
- vii) doivent être dégagés de tout conflit d'intérêts ;
- viii) pour finir, les observateurs internationaux et nationaux non partisans ne devraient jamais manifester de parti pris ni de préférence personnelle s'agissant de questions pouvant avoir des implications politiques ou électorales. Les observateurs internationaux d'élections devraient aussi s'abstenir de toute activité politique et partisane. Les observateurs nationaux ne devraient pas nécessairement être assujettis aux mêmes exigences d'impartialité, car les délégués de partis ont un rôle reconnu à jouer dans le processus électoral.

32. Par conséquent, les observateurs d'élections qui ne respectent pas ces principes (même s'ils agissent en gardant l'anonymat, pendant leurs loisirs) peuvent perdre leur accréditation et être démis de leurs fonctions. Néanmoins, le principe de proportionnalité doit être respecté et les autorités ne devraient pas abuser de ce type de sanction.